

---

# Acceso y gestión de la información

---

PID\_00266597

Montserrat Garcia Alsina  
Humberto del Amo

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas

---



**Montserrat Garcia Alsina**

**Humberto del Amo**

La revisión de este recurso de aprendizaje UOC ha sido coordinada por la profesora: Montserrat Garcia Alsina (2019)

Segunda edición: septiembre 2019  
© Montserrat Garcia Alsina, Humberto del Amo  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2019  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.*

# Índice

<b>Introducción.....</b>	5
<b>Objetivos.....</b>	7
<b>1. Derecho de acceso a la información.....</b>	9
1.1. Ley de Transparencia .....	9
1.1.1. Tipo de información y responsables .....	10
1.1.2. Límites de acceso .....	10
1.1.3. Canales de acceso e información activa .....	11
1.1.4. Organización y recuperación de la información: mapa de contenidos .....	13
1.2. Ley de reutilización de la información .....	14
1.2.1. Legislación .....	15
1.2.2. Objeto de aplicación .....	16
1.2.3. Régimen administrativo .....	17
1.2.4. Canales de acceso y formatos .....	18
1.3. Derecho de acceso de los ciudadanos a su expediente mientras se tramita .....	20
<b>2. Protección de datos personales.....</b>	21
<b>3. Servicios a los ciudadanos en la generación y gestión de la información.....</b>	27
3.1. Cartas de servicios .....	28
3.2. Sistemas de información al servicio de los ciudadanos .....	29
<b>4. Gestión de la información y el conocimiento: el valor secundario de la información y la documentación públicas..</b>	31
4.1. Gestión del conocimiento .....	31
4.2. Inteligencia territorial .....	32
<b>Bibliografía.....</b>	35



## Introducción

Las Administraciones públicas generan grandes cantidades de información y de documentos en el transcurso de sus actividades. Mucha de esta información se genera en formato electrónico. Además, el despliegue de la Administración electrónica y la política de modernización de la Administración, para ser más eficiente, ha conducido a implantar plataformas y sistemas de información que faciliten el almacenamiento y la localización de información. Estos sistemas vuelven más ágil la gestión y el intercambio de datos entre administraciones públicas, de acuerdo con la legislación vigente.

Por otra parte, el acceso a la información pública forma parte de los derechos de los ciudadanos en un Estado democrático. La Constitución española de 1978, en el artículo 105b, indica que la ley regulará el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Posteriormente, otros textos legislativos han venido recogiendo este derecho. Tal acceso tiene varios objetivos: transparencia, gobierno abierto y reutilización de la información.

La vertiente democrática del acceso a la información es un medio para hacer transparentes las actuaciones de los Gobiernos y de las Administraciones públicas. En este sentido, desde hace algunos años, los países democráticos se han dotado de leyes de acceso a la información o leyes de transparencia. El país pionero fue Suecia en 1766, le siguió Colombia en 1855, y ya en el siglo XX el resto de los países democráticos promulgaron leyes de acceso a la información: Finlandia (1951), Estado Unidos (1966), Noruega y Dinamarca (1970), Francia (1978), Australia y Nueva Zelanda (1982), Canadá (1983) y así hasta la práctica totalidad de países democráticos.

El acceso a la información tiene un doble valor. Promueve el gobierno abierto, mediante el cual los ciudadanos participan en la toma de decisiones de los Gobiernos. También aporta un valor inestimable en la mejora de los servicios públicos, desarrollo de políticas públicas y mejora de la calidad en la creación de normas. Un ejemplo específico de acceso a derechos y preservación de los intereses de los ciudadanos que permite el acceso a la información, es la fase de información pública de un proyecto de obras públicas que afecte a una ciudad, donde los ciudadanos deben tener acceso a todos los documentos y a la información vinculada al proyecto, para poder hacer sus alegaciones.

Además del derecho de acceso, como un derecho democrático, se ha impulsado el acceso a información pública para fomentar la reutilización de la información tanto con fines comerciales como no comerciales.

### Lectura recomendada

Banisar, D. (2006). Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws. Privacy International.

En todos estos ámbitos, las administraciones han de poner los medios necesarios para asegurar el acceso a la información y a los documentos auténticos, fiables, íntegros y usables. Estos medios deben tener en cuenta cómo se almacena la información y los mecanismos para buscarla, puesto que son aspectos relevantes para facilitar su localización y acceso.

Estos medios son de dos tipos. Desde el punto de vista del ciudadano, las Administraciones públicas han puesto en funcionamiento diversos portales. Los más conocidos son los denominados portales de la transparencia y los portales de datos abiertos, pero también se emplean otros portales para proveer o hacer más accesible la información, comenzando por los propios portales web de las administraciones y también sus sedes electrónicas. Desde el punto de vista interno de la Administración pública, esta debe disponer de sistemas de información que incluyan la gestión de documentos administrativos con dos finalidades:

- 1) Almacenar y recuperar la información necesaria para la resolución de los procedimientos administrativos, y la toma de decisiones internas propias de la gestión de la Administración.
- 2) Suministrar la información y los datos necesarios en los portales antes mencionados.

Estos sistemas, a su vez, sirven para gestionar la información de manera interna, incluso entre administraciones, en el marco de la interoperabilidad entre administraciones públicas.

Teniendo en cuenta los aspectos que hemos mencionado, en este módulo trabajaremos en los siguientes aspectos. En primer lugar, estudiamos el acceso a la información en la vertiente democrática (transparencia y gobierno abierto) y en la de reutilización y explotación de la información pública. Tendremos en cuenta los canales que tiene el ciudadano a su disposición para acceder a la información y los límites de acceso existentes. En segundo lugar, veremos cómo garantizar la protección de los datos personales evitando que estos sean legibles en los documentos que se ponen a disposición de la ciudadanía. En tercer lugar, observaremos los servicios que se ofrecen a los ciudadanos para que estos accedan a la información, haciendo especial hincapié en el sector de la reutilización de la información o sector infomediario. Por último, reflexionaremos sobre la información que generan las Administraciones públicas y acerca de los sistemas informáticos que ayudan en la gestión de la información.

## Objetivos

Los objetivos del módulo son que el estudiante conozca y aprenda:

- 1.** La regulación del acceso a la información por parte de los ciudadanos.
- 2.** Los servicios de la Administración para suministrar información a los ciudadanos.
- 3.** Los límites de acceso a la información.
- 4.** La protección de datos privados
- 5.** La generación y gestión de la información por parte de los poderes públicos.
- 6.** La extracción y la explotación de la información por parte de los poderes públicos.





## 1. Derecho de acceso a la información

En España, el derecho de acceso a la información pública se regula desde tres vertientes. La primera se refiere al derecho a estar informado de la actividad pública del Gobierno y de las Administraciones públicas. La segunda vertiente trata el acceso a la información pública para reutilizarla. Por último, la ley también regula el derecho que tienen los ciudadanos a acceder al estado de su expediente administrativo, mientras este se encuentre en proceso de resolución.

El acceso a la información con fines informativos se regula mediante la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Por otro lado, el acceso con fines de ser reutilizable, está regulado por la Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público, modificada por la Ley 18/2015. Esta pone a disposición de personas físicas o jurídicas los documentos que obran en poder de las administraciones y organismos del sector público. Por último, la Ley 39/2015, en su artículo 53, recoge el derecho del interesado en un procedimiento administrativo a acceder, en cualquier momento, al estado de la tramitación de los procedimientos, su resolución y los actos de trámite dictados.

En este apartado vamos a ver con más detalle los aspectos que hemos citado. En primer lugar, la información y los documentos a los que los ciudadanos pueden acceder desde el punto de vista de la Ley de Transparencia. En segundo lugar, conoceremos más detalles de la reutilización de la información, desde el punto de vista de la Ley sobre la reutilización de la información. Por último, nos centraremos en los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo.

### 1.1. Ley de Transparencia

En España, desde 2013 tenemos una ley que regula el derecho de acceder a la información pública. Se trata de la Ley de Transparencia (19/2013). A su vez, cada comunidad autónoma ha promulgado respectivamente su propia ley de transparencia (Ridao, 2014).

#### Ley de transparencia

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En este apartado vamos a ver de forma genérica la contribución de la gestión de la información y los documentos a los requerimientos que indica la ley, tomando como base la legislación española.

La legislación indica a qué información deben tener acceso los ciudadanos, quienes están obligados a suministrarla, los límites de acceso y el medio por el que podrán acceder. También menciona los medios por los que la Administración debe lograr organizar y hacer accesible esta información.

### **1.1.1. Tipo de información y responsables**

El tipo de información que debe ser objeto de publicidad activa y accesible hace referencia a:

- a) información institucional, organizativa y de planificación,
- b) información de relevancia jurídica,
- c) información económica, presupuestaria y estadística.

El detalle de estos tres tipos de información está explicado en los artículos 6, 7 y 8 del capítulo II de la Ley 19/2013.

El capítulo 1 de esta ley indica el ámbito subjetivo de aplicación, que engloba todas las Administraciones públicas (desde la Administración General del Estado hasta la municipal), entidades de derecho público y sociedades mercantiles que, aunque sean privadas, reciben fondos públicos.

### **1.1.2. Límites de acceso**

Los límites de acceso a la información vienen determinados si el acceso causa perjuicio. Estos supuestos vienen indicados en el artículo 14 de la ley y son los que vemos a continuación:

- a) La seguridad nacional.
- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.
- d) La seguridad pública.
- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

#### **Transparencia en las comunidades autónomas**

El Portal de la Transparencia del Gobierno de España ofrece una recopilación de la legislación y de los portales de cada comunidad autónoma ([http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasSobreTransparencia/Comunidades-autonomas.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasSobreTransparencia/Comunidades-autonomas.html)).

- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- h) Los intereses económicos y comerciales.
- i) La política económica y monetaria.
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- l) La protección del medio ambiente.

En caso de denegarse el acceso, los ciudadanos pueden presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Las resoluciones de este organismo se publicarán previa disociación de los datos de carácter personal.

#### **Disociación de datos**

Es el tratamiento de los datos personales con la finalidad de separar información y datos personales, de modo que no pueda identificarse por medio de ningún mecanismo a quién o a quiénes pertenece la información obtenida.

### **1.1.3. Canales de acceso e información activa**

El Portal de la Transparencia dependiente del Ministerio de la Presidencia y las Unidades de Información son los canales establecidos por la ley para que los ciudadanos accedan a la información pública. A su vez, cada comunidad autónoma dispone de canales similares.

De acuerdo con el artículo 10.1, el Portal de la Transparencia es el canal por el que los ciudadanos pueden acceder a toda la información que la ley indica que debe ser accesible. No obstante, en el artículo 1.2, se especifica que solo será accesible la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. Esto es lo que está sucediendo en la práctica.

Hemos de tener en cuenta que muchas comunidades autónomas han aprobado leyes en materia de transparencia que establecen requisitos para las administraciones que son claramente superiores a los que establece la legislación estatal y que afectan tanto a las propias administraciones autonómicas como, a menudo, las administraciones de las entidades locales y los organismos vinculados o dependientes de ambas. Es el caso de leyes como la de Cataluña (Ley 18/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), Canarias (Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública) o la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, entre otros.

### **Actividad**

Selecciona tres portales de transparencia de distintos tipos de administración pública: ministerio, ayuntamiento y comunidad autónoma. Analiza la información que es accesible, cotejándola con la que figura en su legislación.

Para ello, los ciudadanos disponen de un procedimiento para solicitar el acceso (artículo 17). Esta solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información, donde se especificarán los siguientes datos:

- a) la identidad del solicitante,
- b) la información que se solicita,
- c) una dirección de contacto, preferentemente electrónica a efectos de comunicaciones,
- d) la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

Las solicitudes pueden ser inadmitidas en algunos supuestos que están especificados en el artículo 18.

### **Artículo 18. Causas de inadmisión**

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
- e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley.

2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, en su opinión, es competente para conocer de la solicitud.

Además de los portales de transparencia, como canal para acceder a la información, los ciudadanos disponen de las unidades de información en cada uno de los organismos de la Administración General del Estado. En estas unidades, los ciudadanos podrán presentar su solicitud de acceso a la información. Tienen como función integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos con el funcionamiento de la organización interna (artículo 21.1).

Las funciones de estas unidades se detallan el artículo 21.2 de la ley nacional:

- a) Recoger y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta ley.
- b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
- c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
- d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
- e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.
- f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.
- g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obren en poder del órgano.
- h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta ley.

#### **1.1.4. Organización y recuperación de la información: mapa de contenidos**

Hemos visto que una de las funciones de las unidades de información es mantener actualizado un mapa de contenidos. Esto, desde el punto de vista de la gestión de la información, es relevante para facilitar la recuperación de la información cuando los ciudadanos hagan las búsquedas, ya sea en los portales de transparencia o en los sistemas de información que la Administración haya puesto al servicio de los ciudadanos. Por ello, vamos a detenernos en este tema, para saber cómo se aborda.

Un mapa de contenidos es una guía para identificar los temas relevantes que tratan los documentos; por tanto, es una guía para identificar los documentos que se precisan. Para ello son necesarios unos términos o palabras clave que describan en primer lugar el contenido de un documento, y en segundo lugar, el vínculo del documento con el contenido de un procedimiento.

Los términos empleados para etiquetar los contenidos deben ser claros y unívocos, evitando sinonimias y polisemias. Esto es fundamental para evitar recuperar muchos documentos que no son pertinentes ni relevantes a la búsqueda.

queda (ruido documental) o para evitar no recuperar documentos pertinentes y relevantes, a pesar de que el sistema donde hagamos la búsqueda tenga los documentos que buscamos (silencio documental).

Desde hace más de un siglo, las disciplinas de la información y de la documentación han trabajado en los lenguajes documentales o vocabularios controlados para dar solución a los problemas que presenta el «lenguaje natural». Estos vocabularios facilitan la indización de los documentos atendiendo a su contenido. Ejemplos de vocabularios controlados son la lista de encabezamientos de materia o los tesauros.

Por otro lado, si queremos clasificar los documentos de acuerdo con los procesos y los procedimientos de la organización, necesitaremos un marco de referencia. Este nos lo ofrecen los denominados «cuadros de clasificación». Son un instrumento de clasificación cuya metodología ha sido desarrollada por la disciplina de la archivística. Responden a la estructura organizativa o funcional de una organización.

## 1.2. Ley de reutilización de la información

Desde hace más de una década, se está señalando que la información y el conocimiento son fuente de crecimiento económico, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, al haber variedad de información disponible, crecen las empresas con líneas de negocio dedicadas a la creación de productos o servicios basados en la reutilización de la información (industria infomediana o de reutilización de la información). En segundo lugar, la reutilización de la información en las empresas enriquece su conocimiento interior, para ser usado en los fundamentos del proceso de toma de decisiones basadas en información o para diseñar acciones que generan ventaja competitiva.

### ASEDIE

La Asociación Multisectorial de la Información (<http://www.asedie.es>) publica anualmente un informe del sector, donde se observa su evolución en los últimos años. Es un ejemplo del valor que la explotación y la reutilización de la información aporta al crecimiento económico.

Por eso, en este apartado abordamos el tema desde tres aspectos. En primer lugar, hacemos un breve repaso a la legislación que regula la reutilización de la información en la Unión Europea y en España. En segundo lugar, vemos el objeto de aplicación de la ley y los documentos a los que pueden tener acceso los ciudadanos y las empresas. En tercer lugar, analizamos el régimen administrativo de la reutilización. Por último, vemos los formatos que se deben utilizar para facilitar la reutilización.

### Encabezamientos de materia

Encabezamientos de materia de la Biblioteca Nacional de España: <http://www.bne.es/es/Micrositios/Guias/Manual-Materias/Docs/EMBNE.pdf>  
 LEMAC: Llista d'encapçalaments de matèria en català <http://www.bnc.cat/lemac/> (catalán).

### Tesauros

<http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/es/>

### Ved también

Los cuadros de clasificación y la clasificación de los documentos los estudiamos en el módulo «Gestión documental» de la asignatura.

### 1.2.1. Legislación

Desde la Unión Europea, se ha impulsado la reutilización de la información del sector público como motor económico y fuente para la creación de empleo. En 2003, se promulgó una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para promover la disponibilidad de la información del sector público (Directiva 2003/98/CE). Tenía la finalidad de explotar el potencial de la información del sector público y superar las barreras de un mercado europeo fragmentado. Por ello, recogía unas normas y unos criterios para el tratamiento de la información que fuese susceptible de ser reutilizada por ciudadanos o empresas.

La directiva se incorporó al ordenamiento jurídico español mediante la aprobación de la Ley 37/2007. A su vez, esta ley está desarrollada por el Real decreto 1495/2011.

#### Regulación

Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público.

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.

Desde 2003, la tecnología para la explotación, el tratamiento de datos y su análisis ha evolucionado y, además, se ha incrementado mucho el volumen de información pública generada. También ha aumentando el interés por la información pública con fines comerciales y no comerciales. Por ello, la Directiva 2003/98/CE ha sido reemplazada por la Directiva 2013/37/UE.

Desde el punto de vista de los procesos administrativos vinculados con la reutilización de la información, la ley especifica los documentos que pueden ser reutilizables e indica algunas exclusiones, así como los procedimientos que se deben llevar a cabo.

Por otra parte, la Norma Técnica de Interoperabilidad y reutilización de recursos de la información (NTIRRI) también establece el conjunto de pautas básicas para la reutilización de la información elaborada y custodiada por las instancias públicas. Esta norma «establece condiciones comunes sobre selección, identificación, descripción, formato, condiciones de uso y puesta a disposición de los documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público, relativos a numerosos ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, turística, sobre empresas, educación, etc., cumpliendo plenamente con lo establecido en la citada Ley 37/2007, de 16 de noviembre».

Concretamente, la NTIRRI describe cómo seleccionar información reutilizable, cómo identificarla y describirla, cuáles deben ser los formatos de los documentos y los recursos de información reutilizables, y la puesta a disposición de los documentos y recursos de información. Además, en los anexos detalla el esquema de URI (*uniform resource identifier*: identificador de recurso uniforme), los metadatos de documentos y los recursos de información del catálogo, la taxonomía de sectores primarios, la identificación de la cobertura geográfica y el modelo de plantilla RDF (*resource description framework*: infraestructura de descripción de recursos) de definición de catálogos y registros.

### Resolución

Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado y Administraciones Públicas por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad y reutilización de recursos de la información.

## 1.2.2. Objeto de aplicación

En relación con el objeto de aplicación y los documentos que se pueden reutilizar, la ley especifica en el artículo 3 dice lo siguiente:

1. Se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas.

2. La presente ley se aplicará a los documentos elaborados o custodiados por las administraciones y organismos del sector público, cuya reutilización no esté expresamente limitada por estos.

3. La presente ley no será aplicable a los siguientes documentos que obren en las administraciones y los organismos del sector público previstos en el artículo 2:

a) Los documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso en virtud de lo previsto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y las demás normas que regulan el derecho de acceso o la publicidad registral con carácter específico.

b) De conformidad con su legislación específica, los documentos que afecten a la defensa nacional, la seguridad del Estado, la protección de la seguridad pública, así como los obtenidos por la administración tributaria y la administración de la Seguridad Social en el desempeño de sus funciones, los sometidos al secreto estadístico, a la confidencialidad comercial, tales como secretos comerciales, profesionales o empresariales y, en general, los documentos relacionados con actuaciones sometidas por una norma al deber de reserva, secreto o confidencialidad.

c) Los documentos para cuyo acceso se requiera ser titular de un derecho o interés legítimo.

d) Los documentos que obran en las administraciones y organismos del sector público para finalidades ajenas a las funciones de servicio público, de acuerdo con la legislación aplicable y, en particular, con la normativa de creación del servicio público de que se trate.

e) Los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros.

No obstante, la presente ley no afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de las administraciones y organismos del sector público ni a su posesión por estos, ni restringe el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos por la presente ley. El ejercicio de los derechos de propiedad intelectual de las administraciones y organismos del sector público deberá realizarse de forma que se facilite su reutilización.

Lo previsto en el párrafo anterior será de aplicación, asimismo, a los documentos respecto de los que las bibliotecas, incluidas las universitarias, los museos y los archivos sean titulares originarios de los derechos de propiedad intelectual como creadores de esta conforme a lo establecido en la legislación de propiedad intelectual, así como cuando sean



titulares porque se les haya transmitido la titularidad de los derechos sobre dicha obra según lo dispuesto en la citada legislación, debiendo en este caso respetar lo establecido en los términos de la cesión.

f) Los documentos conservados por las entidades que gestionen los servicios esenciales de radiodifusión sonora y televisiva y sus filiales.

g) Los documentos producidos o conservados por instituciones educativas y de investigación (incluidas las organizaciones para la transferencia de los resultados de la investigación, centros escolares y universidades, exceptuando las bibliotecas universitarias), así como los museos y archivos estatales como agentes de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación siempre que sean resultado de una investigación.

h) Los documentos producidos o conservados por instituciones culturales que no sean bibliotecas, incluidas las universitarias, museos y archivos.

i) Las partes de documentos que solo incluyan logotipos, divisas e insignias.

j) Los documentos a los que no pueda accederse o cuyo acceso esté limitado en virtud de regímenes de acceso por motivos de protección de los datos personales, de conformidad con la normativa vigente y las partes de documentos accesibles en virtud de dichos regímenes que contengan datos personales cuya reutilización se haya definido por ley como incompatible con la legislación relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de los datos personales.

k) Los documentos elaborados por entidades del sector público empresarial y fundacional en el ejercicio de las funciones atribuidas legalmente y los de carácter comercial, industrial o mercantil elaborado en ejecución del objeto social previsto en sus estatutos.

l) Los estudios realizados por entidades del sector público en colaboración con el sector privado, mediante convenios o cualquier otro tipo de instrumento, como fórmula de financiación de los mismos.

4. En ningún caso, podrá ser objeto de reutilización, la información en que la ponderación a la que se refieren los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, arroje como resultado la prevalencia del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, a menos que se produzca la disociación de los datos a la que se refiere el artículo 15.4 de la citada Ley.

### 1.2.3. Régimen administrativo

El régimen administrativo de la reutilización viene determinado en el artículo 4 de la ley de reutilización. Este régimen es el que sigue:

1. Los documentos de las administraciones y organismos del sector público serán reutilizables en los términos previstos en esta ley.

2. Las Administraciones públicas y organismos del sector público velarán porque los documentos a los que se aplica esta normativa puedan ser reutilizados para fines comerciales o no comerciales de conformidad con alguna o algunas de las siguientes modalidades:

a) Reutilización de documentos puestos a disposición del público sin sujeción a condiciones.

b) Reutilización de documentos puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo.

c) Reutilización de documentos previa solicitud, conforme al procedimiento previsto en el artículo 10 o, en su caso, en la normativa autonómica, pudiendo incorporar en estos supuestos condiciones establecidas en una licencia.

d) Acuerdos exclusivos conforme al procedimiento previsto en el artículo 6.

3. Las condiciones incorporadas en las licencias tendrán que respetar los siguientes criterios:

a) Deberán ser claras, justas y transparentes.

b) No deberán restringir las posibilidades de reutilización ni limitar la competencia.

c) No deberán ser discriminatorias para categorías comparables de reutilización.

4. Las administraciones y organismos del sector público podrán facilitar licencias-tipo para la reutilización de documentos, las cuales deberán estar disponibles en formato digital y ser procesables electrónicamente.

5. Las administraciones y organismos del sector público crearán sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, disponibles en línea y que enlacen con los sistemas de gestión puestos a disposición de los ciudadanos por otras administraciones. Asimismo, facilitarán herramientas informáticas que permitan la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, con los metadatos pertinentes de conformidad con lo establecido en las normas técnicas de interoperabilidad, accesibles, siempre que sea posible y apropiado, en línea y en formato legible por máquina.

En particular, la Administración General del Estado mantendrá un catálogo de información pública reutilizable, correspondiente al menos al ámbito de la Administración General del Estado y a sus organismos públicos vinculados o dependientes.

En la medida de lo posible, se facilitará la búsqueda multilingüe de los documentos.

6. La reutilización de documentos que contengan datos de carácter personal se regirá por lo dispuesto en la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

7. La utilización de los conjuntos de datos se realizará por parte de los usuarios o agentes de la reutilización bajo su responsabilidad y riesgo, correspondiéndoles en exclusiva a ellos responder frente a terceros por daños que pudieran derivarse de ella.

Las administraciones y los organismos públicos no serán responsables del uso que de su información hagan los agentes reutilizadores ni tampoco de los daños sufridos o pérdidas económicas que, de forma directa o indirecta, produzcan o puedan producir perjuicios económicos, materiales o sobre datos, provocados por el uso de la información reutilizada.

8. La puesta a disposición de un documento por un organismo del sector público para su reutilización no supone renuncia al derecho a su explotación ni es impedimento para la modificación de los datos que en él consten como consecuencia del ejercicio de funciones o competencias de dicho organismo.

9. Igualmente, no se podrá indicar, de ningún modo, que los órganos administrativos, organismos y entidades del sector público estatal titulares de la información reutilizada participan, patrocinan o apoyan la reutilización que se lleve a cabo de ella.

#### **1.2.4. Canales de acceso y formatos**

Para que la información pueda ser reutilizada, es preciso facilitar el acceso por medios electrónicos (artículo 4.5 de la Ley 18/2015) y en formatos abiertos, en los términos establecidos por las normas reguladoras de la Administración electrónica, la interoperabilidad y los datos abiertos. Por formato entendemos un conjunto de características técnicas y de presentación de un recurso de información o documento (NTIRRI). Para que la información se pueda reutilizar, los formatos deben ser libres, es decir, no deben requerir herramientas que no sean públicas. Por ejemplo, formatos DOC o XLS son formatos denominados «propietario». PDF u ODF son formatos libres.

Para el acceso por medios electrónicos, las Administraciones públicas han creado portales de datos abiertos donde publican los datos y los documentos que pueden ser reutilizados (Martín González, 2015). Para eso, las administraciones ofrecen en estos portales catálogos de datos, términos de uso y licencia de los datos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4, 8, y 9 de la ley de reutilización, y el RD 1494/2011. Actualmente, disponemos de un gran número de portales de datos abiertos nacionales, locales o regionales.

#### Portales de datos abiertos

Ejemplos de portales de datos abiertos son el del Gobierno de España (<http://datos.gob.es/>) y el de la Unión Europea (<https://data.europa.eu/euodp/es/data>).

Para ello, la NTI de reutilización recoge los metadatos mínimos que se deben asociar para la descripción de documentos, y los vocabularios y los esquemas de valores propuestos, mediante tecnologías de la web semántica (tecnologías para publicar datos legibles por aplicaciones informáticas que puedan ser evaluadas automáticamente por máquinas de procesamiento, ampliando así interoperabilidad entre los sistemas informáticos). Se indican también las taxonomías de sectores primarios para especificar los temas relacionados (ver anexo IV de la NTI de reutilización).

Asimismo, si la información se pone a disposición de la ciudadanía mediante puntos de acceso dinámico (servicio de consulta que permite obtener información estructurada a través de peticiones basadas en parámetros configurables), complementarios a los puntos de descarga masiva, se elaborará un documento técnico explicativo sobre el uso y la configuración de estos puntos de acceso con, al menos, los parámetros de consulta permitidos, el tipo de información devuelta y los formatos aceptados (VII, 4, de la NTI de reutilización) (figura 1).

Figura 1. Ejemplo de catálogo de datos en el portal de datos abiertos del Gobierno de España.



La descripción del catálogo y los recursos de información se debe realizar mediante fichas donde se recojan los metadatos exigidos por la NTI de reutilización.

Tal como señala la Ley de reutilización, en su artículo 4.5, detrás de los portales y de los catálogos de datos, debe haber sistemas de gestión documental que faciliten la recuperación de la información. Tiene que haber herramientas

informáticas que faciliten la búsqueda de documentos disponibles para su reutilización, gracias a los metadatos existentes de acuerdo con las normas técnicas de interoperabilidad.

Además de los portales, se ha establecido un procedimiento de tramitación de solicitudes de reutilización dirigidas al órgano competente. Este es designado por cada Administración y será el que tenga en su poder los documentos cuya reutilización se solicita. Esto queda establecido de manera detallada en el artículo 10 de la Ley de reutilización de la información.

### **1.3. Derecho de acceso de los ciudadanos a su expediente mientras se tramita**

Los ciudadanos, además de acceder a información de las instituciones y Administraciones públicas, tienen el derecho de acceder a los procedimientos administrativos en los que son parte interesada. Esto está recogido en la Ley 30/2015, en el artículo 53. Para cumplir con este requerimiento, las Administraciones públicas deben poner los medios necesarios para el acceso electrónico.

#### **Artículo 53. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo**

1. Además del resto de los derechos previstos en esta ley, los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

## 2. Protección de datos personales

Vivimos en un entorno en el que la información electrónica facilita la recopilación, el almacenamiento y el procesamiento de la información. Por eso, la divulgación de esta información por diferentes canales es rápida. Los datos personales almacenados en bases de datos o en los mismos documentos se pueden capturar y difundir rápidamente por internet. Un ejemplo son los datos generados en lo que se denomina internet de las cosas.

### Internet de las cosas

Este concepto se usa para referirse a la capacidad que tienen los objetos cotidianos para conectarse a internet, ya sea para enviar información sobre su funcionamiento o sobre su entorno (mediante sensores integrados) o para recibir datos de otros dispositivos. La aplicación de esta filosofía incrementa exponencialmente la información de nuestro entorno, de forma que se convierte en materia prima para la economía basada en la explotación de los datos, y en fundamento para la creación de puestos de trabajo.

La accesibilidad en línea a los datos, si no están protegidos por sistemas seguros, hace que puedan ser capturados con facilidad, gracias al avance de las tecnologías. Por ese motivo, además de desplegar medidas tecnológicas para proteger los datos, se ha desarrollado legislación específica para protegerlos.

La legislación en materia de protección de datos se sustenta, esencialmente, sobre el Reglamento europeo (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (RGPD) y sobre la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

En relación con el sector público, la disposición adicional primera de la LOPDGDD se refiere a las medidas de seguridad en el ámbito del sector público, y establece que el Esquema Nacional de Seguridad debe incluir las medidas que se tengan que implantar en caso de realizar tratamientos de datos personales para evitar la pérdida, la alteración o el acceso no autorizado, con la adaptación de los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos que establece el artículo 32 del RGPD. Se deduce, por lo tanto, la conveniencia de que las diferentes administraciones y organismos que conforman el sector público integren la protección de datos personales en los marcos organizativo y operacional de seguridad, y que el análisis y la implantación de las medidas de protección de sus activos también tengan en cuenta la necesidad de proteger los datos personales que se tratan en sus sistemas de información.

### Protección de datos

- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el cual se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).
- Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Desde un punto de vista institucional, el artículo 47 de la LOPDGDD recoge que corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos supervisar la aplicación de esta Ley orgánica y del RGPD y, en particular, ejercer las funciones que establece el artículo 57 (funciones de las autoridades nacionales de control) y las potestades de las autoridades nacionales de control que se prevén al artículo 58 del mismo Reglamento, esta Ley orgánica y sus disposiciones de despliegue. También, y de acuerdo con el artículo 55 de la LOPDGDD, la presidencia de la Agencia Española de Protección de Datos, como autoridad nacional de control, puede dictar disposiciones para la fijación de criterios. Estas disposiciones se denominan «Circulares de la Agencia Española de Protección de Datos», y son obligatorias una vez publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

El artículo 57 de la LOPDGDD regula las autoridades autonómicas de protección de datos, estableciendo que estas podrán ejercer las funciones y potestades establecidas en los artículos 57 y 58 del RGPD, de acuerdo con la normativa autonómica, cuando se refieran a:

- a) Tratamientos de los que sean responsables las entidades integrantes del sector público de la comunidad autónoma correspondiente o de las entidades locales incluidas en su ámbito territorial o quienes presten servicios mediante cualquier forma de gestión directa o indirecta.
- b) Tratamientos que lleven a cabo personas físicas o jurídicas para el ejercicio de las funciones públicas en materias que sean competencia de la Administración autonómica o local correspondiente.
- c) Tratamientos que estén previstos expresamente, si se tercia, en los estatutos de autonomía respectivos.

Así mismo, las autoridades autonómicas de protección de datos pueden dictar, en relación con los tratamientos sometidos a su competencia, circulares con el alcance y los efectos que establece para la Agencia Española de Protección de Datos el artículo 55 de la LOPDGDD.

Se crearon tres agencias autonómicas: en Madrid en 2001, en Cataluña en 2003 y en el País Vasco en 2004. La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid fue suprimida en 2013 y sus funciones pasaron a ser asumidas por la Agencia Española de Protección de Datos. El Acuerdo del 11 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, determina la asunción de las funciones en materia de protección de datos por el Consejo

### Enlace de interés

En la página web de la Agencia Española de Protección de Datos hay una compilación de la legislación relativa a la protección de datos.

de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Ahora bien, la orden que debe establecer el inicio del ejercicio de las funciones en materia de protección de datos de carácter personal todavía no ha sido promulgada, razón por la cual estas competencias continúan siendo ejercidas por la Agencia Española de Protección de Datos. En consecuencia, actualmente hay dos agencias autonómicas: la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Agencia Vasca de Protección de Datos.

El RGPD afecta a las administraciones públicas y empresas públicas que son responsables y encargadas del tratamiento de datos personales en el marco de las actividades que desarrollan. Por esta razón, las instituciones públicas tienen que efectuar un análisis de riesgo para los derechos y libertades de los ciudadanos en los tratamientos de datos que realicen, revisando las medidas de seguridad que estén aplicando y, en su caso, mejorándolas de acuerdo con los resultados del análisis de riesgo realizado.

El artículo 4 del RGPD define tratamiento como cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, el registro, la organización, la estructuración, la conservación, la adaptación o la modificación, la extracción, la consulta, la utilización, la comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.

El principio básico que hay que cumplir en relación con los tratamientos es el principio de licitud del tratamiento (art. 6 del RGPD). El tratamiento solo es lícito si se cumple, al menos, una de las condiciones siguientes:

- a) El interesado ha dado el consentimiento para el tratamiento de sus datos personales, para una o varias finalidades específicas.
- b) El tratamiento es necesario para ejecutar un contrato en el que el interesado es parte, o bien para aplicar medidas precontractuales a su ruego.
- c) El tratamiento es necesario para cumplir una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento.
- d) El tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física.
- e) El tratamiento es necesario para cumplir una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.

f) El tratamiento es necesario para satisfacer intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que no prevalezcan los intereses o los derechos y las libertades fundamentales del interesado que requieren la protección de datos personales, especialmente si el interesado es un niño.

A efectos prácticos, la gran mayoría de los tratamientos que realizan las administraciones públicas tienen su base legal en el apartado e), es decir, en la necesidad de cumplir una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.

Tanto el responsable como el encargado de los tratamientos de datos personales tienen que disponer de un registro de tratamientos, como instrumento primordial para demostrar el cumplimiento y facilitar la supervisión de los tratamientos. Este registro se deberá mantener actualizado y a disposición de las autoridades de protección de datos. Como medida de transparencia, las administraciones harán público su inventario de actividades de tratamiento, accesible por medios electrónicos.

El RGPD regula los derechos de las personas físicas en relación con sus datos personales:

- El derecho de acceso.
- El derecho de rectificación de los datos.
- El derecho de supresión de los datos.
- El derecho de oposición a que sus datos sean objeto de tratamiento en los supuestos que se establecen en el reglamento.
- El derecho a la limitación del tratamiento.
- El derecho a la portabilidad de los datos.
- El derecho a no ser objeto de decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles.

El artículo 5 del RGPD establece los principios relativos en el tratamiento de los datos, indicando que los datos tienen que ser:

- a) Tratados de forma lícita, leal y transparente en relación con el interesado/a (licitud, lealtad y transparencia).
- b) Recogidos con finalidades determinadas, explícitas y legítimas, y posteriormente no serán tratados de manera incompatible con estas finalidades.
- c) Adecuados, pertinentes y limitados a lo que es necesario en relación con las finalidades para las que se tratan (minimización de datos).
- d) Exactos y, si es necesario, se deben actualizar.



e) Conservados de forma que permitan identificar a los interesados durante un periodo no superior al necesario para las finalidades del tratamiento de datos personales («limitación del plazo de conservación»).

f) Tratados de forma que se garantice una seguridad adecuada, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de las medidas técnicas u organizativas adecuadas («integridad y confidencialidad»).

El RGPD no establece qué medidas de seguridad hay que implementar en relación con la protección de datos personales, pero su artículo 25, referido a la protección de datos desde el diseño y por defecto, indica que, teniendo en cuenta el estado de la técnica, el coste de la aplicación y la naturaleza, el ámbito, el contexto y las finalidades del tratamiento, así como los riesgos de probabilidad y de gravedad diversa que comporta el tratamiento para los derechos y las libertades de las personas físicas, es necesario que el responsable, tanto en el momento de determinar los medios de tratamiento como en el momento del tratamiento mismo, implante las medidas técnicas y organizativas adecuadas para aplicar de manera efectiva los principios de protección de datos e integrar las garantías necesarias en el tratamiento, con objeto de cumplir los requisitos del RGPD y de proteger los derechos de los interesados.

En el ámbito de las administraciones públicas, las medidas de seguridad exigibles son las derivadas de la aplicación del Esquema Nacional de Seguridad, pero, además, el RGPD ha introducido la necesidad de gestionar las violaciones de seguridad de los datos, notificándolas a las autoridades de control cuando constituyan un riesgo para los derechos y libertades afectados en relación con los datos personales.

El RGPD ha introducido tres figuras necesarias para la protección de los datos personales en el ámbito de las organizaciones: el responsable del tratamiento, el encargado del tratamiento y el delegado de protección de datos:

- **El responsable del tratamiento.** Es la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determina las finalidades y los medios del tratamiento. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración local, el responsable del tratamiento, considerando la normativa de régimen local aplicable, recaerá en los municipios, diputaciones provinciales, las islas, las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, las comarcas, las áreas metropolitanas o las mancomunidades; esta condición también recaerá sobre los entes que formen parte de la administración institucional, como podrían ser organismos autónomos y entidades públicas empresariales. El responsable del tratamiento tiene la obligación de asegurar que el tratamiento de los datos se efectúa de acuerdo con el RGPD y, para conseguirlo, debe aplicar todas las medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar que, por defecto, solo sean

objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada una de las finalidades específicas del tratamiento.

- **El encargado del tratamiento.** Es cualquier entidad pública o privada (empresas, asociaciones, fundaciones, profesionales liberales, administraciones públicas, etc.) que realice tratamiento de datos personales por cuenta y de acuerdo con las instrucciones del responsable del tratamiento. Como ejemplos, en el ámbito de las administraciones públicas encontramos situaciones en las que estas encargan a un tercero la elaboración de las nóminas de su personal, la destrucción de documentación, el control de las cámaras de videovigilancia, la gestión del cobro de impuestos, el mantenimiento de los equipos informáticos, etc. En todo caso, la relación entre responsable y encargado deberá estar regulada por un contrato o acto jurídico similar.
  
- **El delegado de protección de datos.** De acuerdo con el artículo 37.1.a) del RGPD, las administraciones públicas tienen que designar un delegado de protección de datos; en concreto el responsable y el encargado del tratamiento tienen que designar a un delegado de protección de datos cuando el tratamiento lo efectúa una autoridad o un organismo público, excepto los tribunales, que actúan en el ejercicio de su función judicial. El artículo 39 del RGPD enumera las funciones del delegado de protección de datos, entre las cuales cabe que destacar:
  - Informar y asesorar al responsable o al encargado y los trabajadores sobre las obligaciones que impone la normativa de protección de datos.
  - Supervisar que se cumple la normativa en materia de protección de datos personales.
  - Asesorar respecto a la evaluación de impacto relativa a la protección de datos cuando se le solicite.
  - Cooperar con la autoridad de control.
  - Actuar como punto de contacto de la autoridad de control para cuestiones relativas al tratamiento.

El delegado de protección de datos puede formar parte de la plantilla del responsable o del encargado del tratamiento o ejercer sus funciones en el marco de un contrato de servicios.

### **3. Servicios a los ciudadanos en la generación y gestión de la información**

En los apartados anteriores ya hemos descrito algunos de los servicios y medios mediante los cuales las administraciones públicas ponen al servicio del ciudadano documentos e información, en cumplimiento de la legislación existente y para una gestión más transparente y eficaz.

Recordemos que los ciudadanos tienen el derecho de relacionarse con la Administración por canales electrónicos y que, por lo tanto, esta tiene que poner los medios necesarios para que esto tenga lugar, por ejemplo con plataformas informáticas mediante las que se pueda intercambiar información o servicios de suministro de firma electrónica o cualquier otro medio de identificación para acceder a las plataformas. El artículo 12.1 de la Ley 39/2015 lo recoge así: las administraciones públicas tendrán que garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración por medios electrónicos, por lo cual pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios y también los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

El mismo artículo 12, en su apartado segundo, establece una cláusula de salvaguarda de los derechos de las personas que no tienen la obligación de relacionarse electrónicamente con las administraciones, de modo que, aunque la gestión de los servicios, la información y la documentación tenga que ser necesariamente electrónica, no se produzca un perjuicio para los derechos de estos interesados por el hecho de no utilizar canales y medios electrónicos en su relación con las administraciones. Concretamente, este artículo determina que las administraciones públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en cuanto a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes por medio del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.

El artículo 12.2 también afirma que si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo la puede efectuar de manera válida un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica para el que esté dotado. En este caso, es necesario que el interesado que no tenga los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, y de este hecho debe quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

Claramente, la intención del artículo 12.2 es facilitar la interacción presencial y con documentación en soporte papel de las personas no obligadas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, haciendo que sean

las administraciones las que tengan que convertir la documentación presentada en soporte papel a soporte electrónico. De este modo, para el ejercicio de los derechos establecidos en el artículo 12.2 de la Ley 39/2015, el artículo 12.3 recoge la obligación de las administraciones públicas de mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, en que consten los funcionarios habilitados para la identificación o firma que regula este artículo. Estos registros o sistemas tienen que ser plenamente interoperables y estar interconectados con los del resto de administraciones públicas, a efectos de comprobar la validez de las habilitaciones mencionadas. Es obligatorio que en este registro o sistema equivalente consten al menos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros, puesto que estos tendrán la función de convertir la documentación presentada en soporte papel a soporte electrónico siguiendo los criterios establecidos por la Ley 39/2015 y la legislación en materia de interoperabilidad, tal como se estudia en el anterior módulo formativo de esta asignatura.

### 3.1. Cartas de servicios

En el ámbito empresarial una carta de servicio es un documento que informa a los clientes sobre los servicios que se ofrecen. Por lo tanto, en el ámbito de la Administración pública, de acuerdo con el Real decreto 957/2005,

«las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento por medio del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que los asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación».

La Federación Española de Municipios y Provincias (2011) define las cartas de servicios como

«documentos que dan a conocer las actividades y prestaciones y expresan los compromisos de calidad que la organización pública adquiere con el ciudadano, documentos que formalizan lo que la ciudadanía puede esperar de los servicios públicos y aseguran la plena efectividad de sus derechos, además de la mejora de los servicios y prestaciones que reciben».

Los términos de las cartas, su estructura y contenido, así como su elaboración y gestión están recogidos en los artículos 9 y 10 del RD 957/2011. Es de resaltar que se contemplan mecanismos de información y comunicación de acuerdo con estándares de calidad.

Actualmente, las cartas de servicios están ampliamente extendidas en las Administraciones públicas, y abundan los manuales desarrollados que hablan de la elaboración de cartas de servicios. A título de ejemplo, tenemos los siguientes:

Federación Española de Municipios y Provincias (2011). *Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración local* (<https://goo.gl/TYH8SG>).

Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas. *Manual para la elaboración de una carta de servicios* (<https://goo.gl/zq4UdL>).

Además, existe una norma (UNE 93200:2008) que especifica los requisitos mínimos del contenido, y del proceso de elaboración, seguimiento y revisión de las cartas de servicios.

#### Real decreto

Real decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

### 3.2. Sistemas de información al servicio de los ciudadanos

El derecho de los ciudadanos a comunicarse con la Administración electrónica por medios electrónicos se concretó en la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y en el Real decreto 1671/2009 de desarrollo parcial de esta ley. En estos textos se apuntaba a las sedes electrónicas como instrumento por el cual los ciudadanos accedían a los servicios y establecían los términos de la relación: identificación, autenticación, accesibilidad, disponibilidad, integridad, veracidad, actualización de la información, contenido mínimo, protección jurídica y responsabilidad. Actualmente, este derecho está recogido y sus instrumentos desarrollados en las leyes 29/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Por otra parte, el gobierno abierto implica mantener una relación con los ciudadanos bidireccional, es decir, se les debe informar, pero también se les debe hacer partícipes de las decisiones. Por ello, deben de articular plataformas de comunicación.

Las Administraciones públicas han establecido canales de comunicación aprovechando el potencial de las redes sociales, como Twitter. Estos, además, se han mostrado muy eficaces en momentos de emergencia como incendios, donde el canal tradicional de comunicación se ha revelado más lento (Ortoll et al., 2015).

En los mismos portales de las Administraciones públicas, sobre todo en las sedes electrónicas, se han abierto canales para que los ciudadanos envíen sus sugerencias y consultas.

Por otra parte, la Administración General del Estado, desde sus sedes electrónicas, ha puesto en marcha distintos tipos de plataformas. La plataforma de acceso e intercambio de información de modo genérico es la sede electrónica. Desde ella se accede a trámites y servicios, registro electrónico, notificaciones, quejas, carta de servicios, etc. Además, desde el punto de vista más administrativo, ya hemos visto los mecanismos para la localización de procedimientos y modelos documentales asociados.

La sede de la Seguridad Social es un ejemplo de espacio desde donde el ciudadano puede disponer de sus expedientes administrativos, notificaciones telemáticas o gestión de contraseñas.

Figura 2. Sede electrónica de la Seguridad Social



El Consejo Superior de Administración Electrónica publicó en 2010 una guía de sedes electrónicas, que es ilustrativo de las características, funciones y prestaciones que tienen encomendadas.

#### Enlace de interés

Consejo Superior de Administración Electrónica (2010). *Guía de sedes electrónicas*: <https://www.administracionelectronica.gob.es/ctt/esede>

## **4. Gestión de la información y el conocimiento: el valor secundario de la información y la documentación públicas**

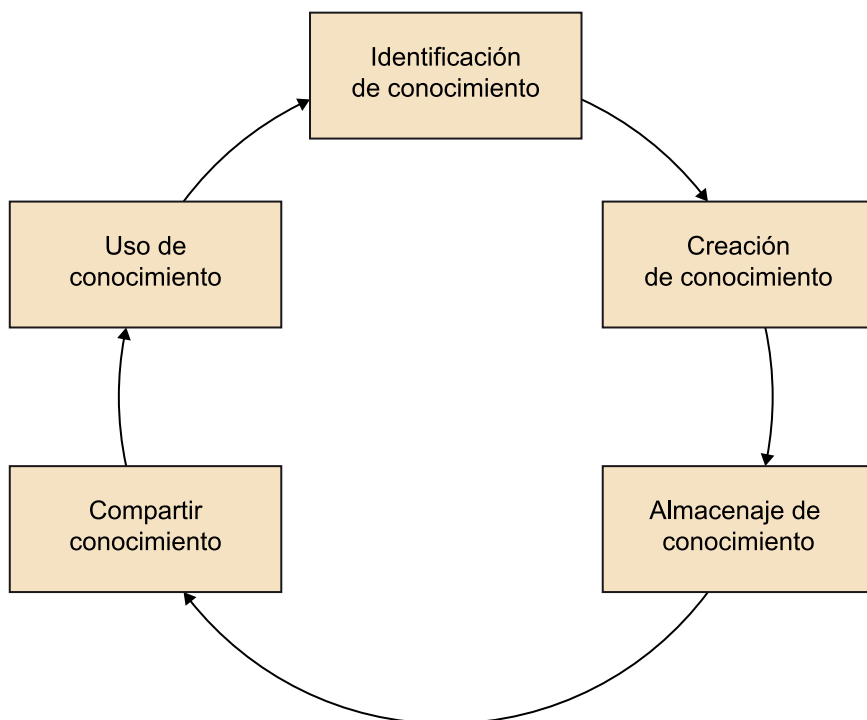
Las Administraciones públicas generan grandes volúmenes de información y documentos. Estos quedan depositados en distintas aplicaciones informáticas (base de datos o repositorios). Hemos visto su valor primario, el asociado a la función que cumplen. En este apartado nos vamos a fijar en el valor secundario, es decir, en el valor que podemos extraer para la organización que los genera. Ello se efectúa mediante procedimientos de gestión de la información y del conocimiento.

### **4.1. Gestión del conocimiento**

Gestión del conocimiento es una metodología organizativa que contempla unos procesos consistentes en identificar la información y el conocimiento existente en la organización, crearlo, almacenarlo, compartirlo y utilizarlo en la toma de decisiones o en los procesos productivos.

El Centro Europeo de Normalización (2004) define la gestión del conocimiento como la planificación de las actividades y los procesos en curso y futuros para aprovechar el conocimiento, para aumentar la competitividad mediante un mejor uso y una creación de los recursos de conocimiento, colectivos e individuales (CEN, 2004 parte 5).

Figura 3. Ciclo de gestión del conocimiento



Fuente: CEN (2004).

La información y el conocimiento forman parte del capital intelectual de una organización. Es un activo intangible, pero si se le aplican los procesos de gestión del conocimiento, este activo se materializa en valor. Por tanto, en términos generales, la gestión del conocimiento fomenta la creación de valor explotando los activos intangibles y generando ventajas competitivas sostenibles en el tiempo.

Las Administraciones públicas también pueden aplicar esta metodología de gestión y lograr optimizar sus recursos y contribuir a la mejora continua.

En 2005, el Ministerio de Administraciones Públicas, con el objetivo de fomentar la gestión del conocimiento, editó una guía para gestionar el conocimiento en las Administraciones locales. Esta guía constituye una introducción al tema (Rodríguez y otros, 2005).

#### 4.2. Inteligencia territorial

La gestión estratégica de la información aplicada al beneficio de un territorio se denomina inteligencia territorial.

Por tanto, las Administraciones públicas pueden hacer uso de la información y de los datos que estas generan para extraer valor mediante la metodología que la inteligencia territorial nos ofrece. Ejemplos de esta información son las bases de datos de los censos, las que recoge el Instituto Nacional de Estadística o los metadatos que se generan para gestionar los documentos electrónicos.

#### Guía de lectura recomendada

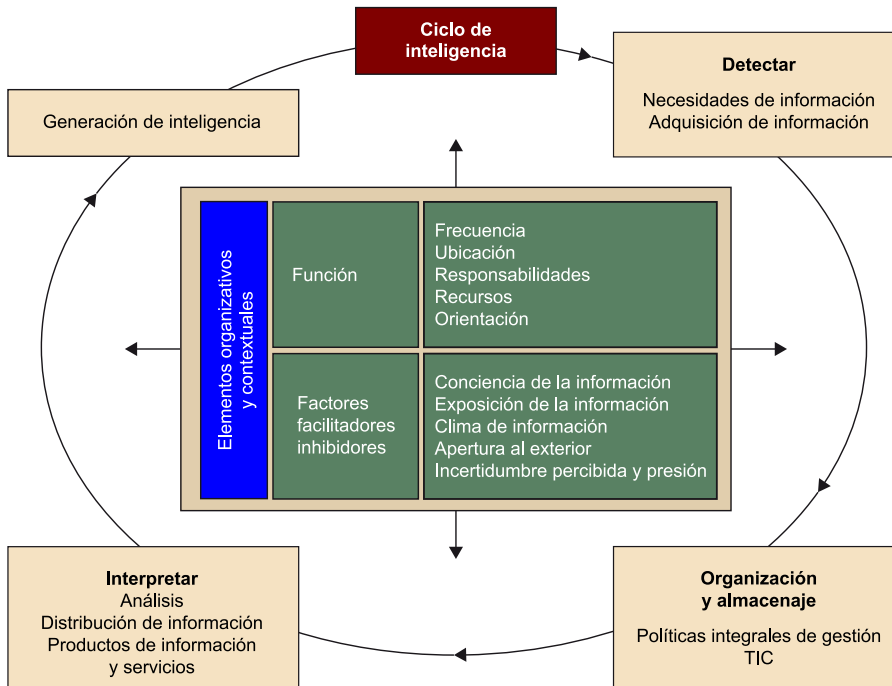
O. Rodríguez Ruiz; E. Bueno Campos; E. Giner Rodríguez y otros (2005). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 3. La gestión del conocimiento al servicio de la mejora continua de las Administraciones locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.



La metodología de la inteligencia territorial es la misma que la empleada por la inteligencia competitiva o inteligencia económica. La única diferencia es el tipo de información que se emplea y las características de la organización.

Esa metodología se contempla en forma de ciclo e incorpora las siguientes fases: detectar, organizar y almacenar información; interpretar y generar inteligencia.

Figura 4. Ciclo de generación de inteligencia



Fuente: García y Ortoll, 2012.

Este ciclo contempla la detección, en primer lugar, de las necesidades de información de la organización de acuerdo con sus funciones y objetivos. En el caso de las Administraciones públicas, de manera genérica puede ser conocer las necesidades de los ciudadanos. Para satisfacer las necesidades de información, se deben localizar las fuentes y explotarlas; es decir, extraer la información que es relevante. Una vez obtenida la información, esta se debe organizar y almacenar en bases de datos o sistemas de información para su posterior reutilización y análisis. La siguiente fase es la más importante, porque de ella depende la generación de inteligencia. Existen distintos métodos de análisis. De entre ellos, los más utilizados son: la bibliometría, DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades), *benchmarking* (comparativa entre organizaciones similares a la nuestra), factores críticos de éxito, MUST (*macroeconomic uncertainty strategy*), o STEEP (*sociological, technological, economic, ecological, political*). Una vez que se ha analizado la información, el resultado del análisis se plasma en un documento y se disemina entre las áreas que pueden explotar

tal análisis. Por último, los resultados del análisis se aplican a la generación de inteligencia para la acción: toma de decisiones, diseño de productos o servicios, elaboración de planes estratégicos, etc.

## Bibliografía

**Banisar, D.** (2006). *Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International: [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws\\_papers/intl/global\\_foi\\_survey\\_2006.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/intl/global_foi_survey_2006.pdf) [Consulta: 30 de mayo de 2017].

**CEN (European Committee for Standardization – Comité Europeo de Normalización – Europäisches Komitee für Normung)**. CWA 14924-1:2004. *European Guide to good Practice in Knowledge Management - Part 1: Knowledge Management Framework*. Bruselas

**Federación Española de Municipios y Provincias** (2011). *Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración local*: <https://goo.gl/TYH8SG>.

**García-Alsina, M; Ortoll, E.** (2012). *La inteligencia competitiva. Evolución histórica y fundamentos teóricos*. Gijón: Trea. Colección: Biblioteconomía Y Documentación. Materia: Documentación y gestión de la información.

**Martín-González, Y.** (2015). «Aplicación de la norma técnica de interoperabilidad de reutilización de recursos de información en los catálogos de información pública de las comunidades autónomas». *Revista General de Información y Documentación*. Vol. 25-2, págs. 287-311.

**Ortoll i Espinet, Eva; García Alsina, Montserrat; Canals, Agustí** (2015). «Gestionar datos en situaciones de emergencia. Estudio del caso de los fuegos del Alt Empordà en Cataluña». *BiD: Textos Universitaris de Biblioteconomia i Documentació*. Núm. 34 (junio): <http://bid.ub.edu/es/34/ortoll.htm> [Consulta: 30-05-2017].

**Ridao Martín, Joan** (2014). «La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado». *Revista General de Derecho Constitucional*. N. 19.

**Rodríguez Ruiz, O.; Bueno Campos, E.; Giner Rodríguez, E. y otros.** (2005). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 3. La gestión del conocimiento al servicio de la mejora continua de las Administraciones locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas (2005).

